

국제법 현안 Brief

KSIL 대한국제법학회
The Korean Society of International Law

국제법 현안 Brief 편집위원회
편집위원장 박배근 교수 (부산대학교)
편집위원 김성원 교수 (한양대학교)
이기범 교수 (연세대학교)
오선영 교수 (충실대학교)
김현정 교수 (연세대학교)
투고문의 ksilbrief@gmail.com
웹사이트 www.ksil.or.kr

국제법 현안 Brief는 국제법 관련 현안문제에 관해 간략한 설명을 제공함으로써 국제법 연구자는 물론 일반인에게 국제법에 대한 이해를 돕는 것을 목표로 합니다. 국제사회에서 발생하는 최근 현안과 관련된 국제법 쟁점에 대한 인식과 최근 국제법 동향에 대한 지식을 공유함으로써 국제법에 대한 사회적 인지도를 향상시키는데 도움이 되기를 기대합니다.

팔레스타인 점령에 관한 2024년 국제사법재판소 권고적 의견

남승현 (국립외교원 글로벌거버넌스연구부, 부교수)



사진 출처: CNBC 24.7.20자

I. 배경

2022년 12월 유엔 총회는 국제사법재판소(ICJ)에 팔레스타인 지역의 점령에 대한 권고적 의견을 내려줄 것을 2023년 1월 19일 요청하였다. 이스라엘은 1948년 유엔 총회 결의 181(II)에 근거하여 독립을 선언한 이후 1967년 이래 서안지구와 동예루살렘에 약 70만 명의 유대인을 수용하는 정착촌을 건설하기 시작하였고, 1971년 유

엔 안전보장이사회가 결의 298을 통해 이스라엘의 ‘군사 정복에 의한 영토 취득’은 인정할 수 없다고 하였음에도 불구하고, 이스라엘은 팔레스타인 점령 지역(Occupied Palestinian Territory)에 약 57년 동안 적극적인 정착 정책을 펼쳐왔다.

유엔 총회는 결의 77/247를 채택함으로써 구체적으로 다음 두 문제에 대한 권고적 의견을 요청하였다. 첫째, 이스라엘이 팔레스타인인들의

자결권을 지속적으로 침해하고, 1967년 점령 이래 성도(Holy City of Jerusalem) 예루살렘의 인적 구성, 특성 및 지위 변경 목적으로 취하는 조치 등으로 팔레스타인 영토를 장기간 점령, 정착, 병합하고, 이와 관련한 차별적 입법 및 조치를 채택한 것이 어떠한 법적 결과를 초래하는가? 둘째, 위에서 언급된 이스라엘의 정책과 실행이 동 점령의 법적 지위에 어떠한 영향을 미쳤으며, 이 지위로 인해 각국과 유엔에 초래하는 법적 결과는 무엇인가?

이에 따라, 재판소는 2024년 2월 19일부터 26일까지 구두절차를 진행하였고, 팔레스타인을 포함한 총 55개 국가 및 국제기구들이 참여하였다. 결국 ICJ는 2024년 7월 19일 이스라엘의 팔레스타인에 대한 장기간 점령, 정착 정책과 병합 정책 등은 국제법에 반한다고 결론지었고, 동 권고적 의견에 근거하여 유엔 총회는 2024년 9월 18일 이스라엘의 팔레스타인 지역에 대한 불법 점령을 12개월 이내에 중단할 것을 촉구하는 내용의 결의도 채택함으로써 이스라엘에 대하여 계속 압박을 가하고 있는 상황이다.

II. 주요내용

1. 팔레스타인 점령 지역과 관련된 적용 가능한 법

유엔 총회에서 제기한 법적 문제를 검토하기에 앞서 ICJ는 적용 가능한 법을 판단하기 위하여 팔레스타인 점령 지역의 법적 지위를 검토하였다. 이와 관련하여 2004년 ICJ는 분리 장벽 사건을 통해 점령국의 지위를 판단하기 위해서는 점령국이 실제로 점령지에 물리적으로 주둔하고 있는지보다 실제로 권한을 행사하였는지 여부에 따라 결정되어야 한다고 하였다.¹ 이스라엘은 1967년부터 가자 지구를 실효적으로 통제하고 있었으나, 2004년 절연 정책(Disengagement

Plan)을 시행함으로써 2005년 가자 지구로부터 완전히 자국 군대를 철수하고 정착 지역에서 물러나왔기 때문에 이 시점부터 이스라엘은 더 이상 점령국의 지위를 갖고 있지 않다고 볼 수 있지만, 재판소는 이스라엘의 실효적 통제가 계속 되었던 것으로 판단하였다.

특히, ICJ는 이스라엘이 여전히 육지, 해양, 공해상의 경계와 주민 및 물품의 이동에 대한 통제, 수출세와 수입세의 부과, 완충지대의 설립 등을 통해 실질적인 통제권을 행사하고 있다고 판단하였고 2023년 10월 7일 이후에 관련 조치가 더 강화되었다고 보고 있다.² 그러므로 ICJ는 이스라엘이 점령법상의 의무를 부담한다고 보았고, 이스라엘의 의무는 가자 지구에서 행사하는 실효적 통제의 정도에 상응하여 존재한다고 결정하였다.³ 그리고 이스라엘의 의무는 유엔 헌장상의 무력 사용과 위협의 금지 원칙, 자결권의 원칙 및 관련 국제인도법과 함께 검토할 필요가 있다고 판단하였다.

2. 팔레스타인 영토의 장기간 점령, 정착, 병합 등으로 인한 법적 결과

ICJ는 관련 국제법에 근거하여 이스라엘의 장기간 점령, 정착 정책, 1967년 이후의 병합과 이와 관련된 차별적 입법 및 조치 등이 국제법과 부합하는지 검토하였다. 이스라엘은 팔레스타인 지역을 57년 동안 사실상 점령하고 통제함으로써 점령국으로서의 지위를 행사할 수 있었고, 이러한 점령의 장기화가 그 점령 지역의 법적 지위에 영향을 미칠 수 있는지 여부가 핵심 쟁점이었다. 현재 국제인도법은 일시적인 형태의 점령에 어떠한 시간적 요건을 부여하고 있지 않으므로 점령의 장기화 자체는 법적 지위에 영향을 미치지 않는다.⁴ 다만, ICJ는 점령이 장기화되면서 국제법상의 무력행사 금지 원칙 또는 자결권 원칙 등을 위반하게 되면 점령의 합법성에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 이스라엘의 점령과

관련된 정책을 검토할 필요가 있다고 보았다.⁵

이스라엘의 정착 정책과 관련, ICJ는 2004년 권고적 의견을 통해 이스라엘의 정착 정책은 점령 지역으로의 자국민 이주와 거주를 금지하고 있는 제네바 제4협약 제49조 문단 6을 위반한 것이라고 이미 결정한 바 있다. 그리고 ICJ는 2024년 권고적 의견을 통해 이스라엘 정부가 여러 산업 및 농업 개발 등을 통해 자국의 개인과 법인이 서안 지구로 이전할 수 있도록 다양한 인센티브를 제공한 것도 제네바 제4협약 제49조를 위반하는 것이라고 보았다.⁶ 더 나아가, 이스라엘의 정착을 확대하기 위한 영토 몰수와 징발 등도 이스라엘 민간 정착민들을 위한 정책으로서 팔레스타인 주민에게는 피해를 초래하였으므로 육전의 법과 관습에 관한 헤이그 규칙(이하 “헤이그 규칙”) 제46조, 제52조와 제55조도 위반한 것으로 보았다.⁷ 그 밖에도 이스라엘이 상당한 양의 천연자원을 자국민과 정착민에게 보급한 것은 헤이그 규칙 제55조를 위반한 것이고, 서안 지구로 이스라엘의 법정정책을 확대시키고 사실상(*de facto*)의 관할권을 행사한 것은 헤이그 규칙 제43조를 위반한 것이라고 판단하였다.⁸ 마지막으로 팔레스타인 주민들의 영토 몰수와 천연자원에 대한 접근 차단은 사실상 강제 이주에 해당되는 행위이며, 점령지에서 팔레스타인 주민에 대한 폭력도 증가하고 있음에도 불구하고 이스라엘이 이러한 폭력을 예방하거나 관련 가해자들을 처벌하지 않음으로써 국제법상의 의무를 다 하지 않고 있다고 판단하였다.⁹

팔레스타인 점령 지역의 병합과 관련하여, ICJ는 동예루살렘과 서안지구에서의 이스라엘 정책과 실행을 검토해 본 결과, 정착 정책의 확대, 벽을 포함한 관련 인프라의 건설, 천연자원의 착취, 예루살렘을 이스라엘 수도로 선언한 것과 이스라엘의 법을 동예루살렘과 서안지구로 확대 및 적용한 것은 이스라엘의 통제를 깊이 자리잡게 하고(*entrench*) 있는 것이라고 하였다. 그리고 이러한 이스라엘의 정책과 실행으로 인해

점령지의 상당 부분에 대한 병합이 이미 이뤄졌다고 보았고, 점령지에 대한 주권 행사는 국제관계에서 금지하고 있는 무력사용과 무력을 동반한 영토 취득에 해당될 수 있다고 보았다.¹⁰

마지막으로 ICJ는 이스라엘의 차별적 입법 및 조치를 취함으로써 어떠한 법적 결과가 발생하지도 검토하였다. 즉, 팔레스타인 주민을 다르게 대우한 것이 ‘차별’에 해당될 수 있는지 살펴보았다. 특히, 동예루살렘에 적용되는 이스라엘의 주거인가증 정책, 팔레스타인 점령 지역에서 팔레스타인의 이동을 제한하는 정책과 서안지구와 동예루살렘 내 거주하는 팔레스타인 주민의 자산을 철거하는 정책 등이 차별에 해당되는지 보았고, 결국 ICJ는 이러한 이스라엘의 입법은 인종, 종교와 민족에 대한 차별 행위로서 시민적·정치적권리규약(ICCPR) ICCPR, 경제적·사회적·문화적권리규약(ICESCR) 과 인종차별철폐협약(CERD)에 있는 규정을 위반하였다고 결정하였다. 그리고 이스라엘의 위법한 정책과 실행은 2004년 ICJ 권고적 의견 통해 이미 인정된 팔레스타인 주민의 자결권에도 영향을 미친다고 보았고, 이러한 권리는 이스라엘의 장기화된 정착 정책 등으로 인해 악화되고 있다고 판단하였다.¹¹

3. 이스라엘의 정책과 실행에 따른 점령의 법적 지위

위에서 살펴보았듯이, ICJ는 이스라엘이 장기간의 조치를 취하여 국제법상의 의무를 위반하였다고 판단하였고, 이러한 이스라엘의 위법행위는 점령의 합법성에도 영향을 미치고 여러 법적 결과를 초래할 수 있다고 보았다. 특히, ICJ는 이스라엘의 주권 행사 및 특정 지역에 대한 병합은 무력을 동반한 영토 취득에 해당하는 행위로서 국제법에 반하는 것이므로 이스라엘은 팔레스타인 점령 지역에서 주권을 행사할 자격이 없고, 이스라엘의 안보 문제로 무력행사를 정당

화 할 수 없다고 선언하였다.¹² 또한, 팔레스타인 주민의 자결권은 양도할 수 없는 권리로서 이스라엘의 점령으로 침해될 수 없다고 보았다.¹³

그러나 ICJ는 이스라엘의 이러한 행위가 위법하더라도 이스라엘은 점령법에 따른 의무와 책임으로부터 벗어나지 않는다고 강조하고 있다.¹⁴ 점령국의 지위는 실효적인 통제가 있었는지에 따라 판단되므로 이스라엘이 실질적으로 팔레스타인 지역을 점령하고 있다면, 이스라엘은 팔레스타인 주민과 타국에 대한 의무를 다 해야 한다는 것이다.

그리고 ICJ는 이러한 이스라엘의 위법행위가 이스라엘, 타국과 유엔에 초래하는 법적 결과들을 언급하였다. 이스라엘에 대해서는 팔레스타인 점령 지역으로부터 최대한 빠른 시일 내에 물러날 의무가 있으므로, 정착 정책을 즉시 중지하고 팔레스타인 주민들에게 위법한 상황을 초래하거나 유지하는 모든 입법 및 조치를 폐지해야 한다고 선언하였다.¹⁵ 그리고 이스라엘은 피해자들에게 완전한 배상을 할 의무가 있다고 하였다.¹⁶ 타국과 유엔에 대해서는 팔레스타인 주민들의 자결권을 존중할 것과 위법한 점령에 따른 상황을 법적으로 인정하지 않을 의무가 있으므로 이 사건들에 대해서는 유엔과 협조할 것을 요청하였다.¹⁷

III. 평가

동 권고적 의견은 법적 구속력은 없지만, 구두절차에서 상당수의 국가들이 점령의 위법성을 주장하였다는 점에서 이스라엘은 정치적으로 상당한 부담을 느낄 수밖에 없을 것이다. 이스라엘은 2008년 이스라엘의 대법원 판결에 근거하여 2005년부터 가자 지구로부터 물러났다고 주장해왔지만, 유엔 안보리 결의 1860(2009)호 총회 결의 76/126을 포함한 여러 유엔 결의와 유엔 독

립 조사위원회 결정들은 이스라엘이 계속 해당 지역을 점령하고 있는 것으로 보고 있다.¹⁸ ICJ는 이러한 유엔의 입장을 확인한 것이었고, 15명 중 14명의 재판관들이 점령의 위법성에 동의했다는 점에서도 이스라엘은 점령을 정당화하기 더욱 어려워졌다고 볼 수 있다.

한편, 동 사건에서 Sebutinde 부소장은 반대 입장을 표명하기도 하였다.¹⁹ Sebutinde 재판관에 따르면, 재판소는 사실관계에 있어서 더 정확하고, 균형있고, 믿을만한 정보에 근거하여 결론을 내릴 필요가 있다고 보았고, 총회가 제기한 문제와 구두절차에 참여한 국가들의 입장도 매우 편향적이었다고 비판하였다. 더 나아가, 이스라엘-팔레스타인 분쟁의 역사적인 맥락을 고려하지 않았다고 주장하였다. 특히, 유엔 안보리에서 영토 분쟁을 해결하기 위해 진행되고 있는 여러 협상 노력도 함께 이해하면서 결정해야 함에도 불구하고 이러한 협상 체제(negotiation framework)를 간과했다는 것이다. 이 부분에 대해서는 Tomka, Abraham 과 Aurescu 재판관들이 어느 정도 동의한 것으로 보이며, ‘두 국가 해결안(two-State solution)’을 도출하기 위해 오슬로 협정과 관련 유엔 안보리 결의에 근거하여 협상에 임해야 할 의무를 언급하지 않은 것에 대해 유감스럽다는 입장을 표명하기도 하였다.²⁰

그럼에도 불구하고 재판관들은 이스라엘의 점령은 국제법적으로 위법하다는 데 큰 이견을 보이지 않은 것으로 보인다. 이미 2004년 권고적 의견에서도 확인되었듯이, 서안 지구에 정착촌을 마련하는 조직적인 정책과 실행은 모두 제네바 제4협약 제49조를 위반한 것이고, 이스라엘은 지난 20년 동안 서안지구의 C 지역(Area C)을 이스라엘의 영토로 편입시키고자 하는 의도도 있었던 것으로 판단함에 따라 이와 같은 이스라엘의 정책은 팔레스타인 주민의 자결권을 심각하게 침해하는 행위로 보았다.

가장 주목할 만한 부분은 2024년 권고적 의견은 2004년과는 달리 점령의 법적 지위를 검토하였다는 점이다. 동 사건을 통해 ICJ는 점령 자체의 위법성을 법적으로 판단할 수 없다는 점을 강조하고 있다. 즉, 점령이 이뤄진 사실만으로도 국제인도법에 근거하여 점령법이 적용되는 것이다. 그리고 무력사용 금지 원칙과 같은 다른 국제법에 근거하여 점령의 합법성을 판단할 수 있다고 결정하였다. 따라서 ICJ에 따르면, 점령의 위법성은 국제인도법이 아닌 다른 국제규범에 따라 판단할 수 있다는 것이다.

V. 결론 및 시사점

결과적으로 ICJ는 2024년 7월 19일 이스라엘의 점령행위와 관련하여 이스라엘의 팔레스타인에 대한 장기간 점령, 정착 정책, 병합 정책과 차별적 입법 조치는 무력에 의한 영토 취득 금지 원칙을 위반한 것으로 보았고, 팔레스타인인들의 자결권도 침해하는 등 국제법을 위반하였다고 판단하였다. 그리고 점령의 법적 지위와 관련하여서도 이스라엘이 팔레스타인 지역에 점령을 지속하는 것은 국제법에 위배되는 행위로서 점령을 끝내고 새로운 정착 활동을 즉시 중단할 의무가 있다고 보았다. 미국과 이스라엘은 동 권고적 의견이 협상 과정을 약화시키고 있다고 주장하고 있지만, 2024년 9월 유엔 총회에서 점령의 위법성을 확인하는 결의에 124개국들이 찬성하였고, 14개국만 반대하였다는 점을 살펴보면, 현재 압도적으로 많은 국가들이 ICJ의 입장을 지지하고 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 상황에서 이스라엘은 상당한 압박을 느낄 수밖에 없을 것으로 보이며, 이에 따라 이스라엘 정책에 변화가 있을지 추후 더 지켜봐야 할 것이다.

-
- 1 권고적 의견 제92문단.
 - 2 권고적 의견 제92문단.
 - 3 권고적 의견 제94문단.
 - 4 권고적 의견 제109문단.
 - 5 권고적 의견 제109-110문단.
 - 6 권고적 의견 제115-119문단.
 - 7 권고적 의견 제120-123문단.
 - 8 권고적 의견 제124-141문단.
 - 9 권고적 의견 제142-154문단.
 - 10 권고적 의견 제157-179문단.
 - 11 권고적 의견 제180-243문단.
 - 12 권고적 의견 제254문단.
 - 13 권고적 의견 제255문단.
 - 14 권고적 의견 제264문단.
 - 15 권고적 의견 제267-272문단.
 - 16 권고적 의견 제269문단.
 - 17 권고적 의견 제273-283문단.
 - 18 유엔 안보리 결의 1860 (2009), 유엔 총회 결의 76/126.
 - 19 Dissenting Opinion of Vice-President Sebutinde.
 - 20 Joint Opinion, Judges Tomka, Abraham and Aurescu.

필자 소개

남승헌 교수는 국립외교원 글로벌거버넌스연구부 부교수로 재직 중이다.

국제법 헌안 Brief의 내용은 필자 개인의 견해이며 **대한국제법학회**의 공식적인 입장은 아닙니다.